About the Policy Group
Defence Policy
Defence and Academic Programs
Defence and Parliament
Documents
- Policy Documents
- Strategic Analysis Documents
- Policy Forum Reports

"Canada-US Relations in Defence"

Defence Forum
Montreal, October 20, 1999
Report

by

Stéphane Roussel
Professor of Political Science
University of Montreal

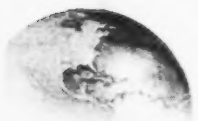


Table of Contents

Introduction

I. An Examination of the General Context and Identification of the Major Issues in Canada-US Relations in Defence

II. Aerospace Defence in North America

III. US Viewpoints

IV. Non-traditional Threats and the Role of the Canadian Forces

V. Economic Relations and the Defence Industry

VI. General Comments on the Forum

Introduction

On October 20, 1999, at the request of the Department of National Defence, the International Security Study and Research Group (University of Montreal/McGill University) and the Foreign Policy and Security Research Centre (Université du Québec à Montréal) organized a discussion on Canada-US relations in the area of defence.

This gathering took place at Montreal's Crowne Plaza Hotel. In attendance were some sixty people from a variety of organizations, including the federal departments involved, non-governmental organizations, the Canadian Forces, universities and the business community (see the list of participants at Appendix 2).

The purpose of the forum was to give these groups and individuals an

opportunity to voice their concerns and ideas in a way that would enable the Department of Defence to initiate a thorough review of the issue. More specifically, the discussions focussed on three facets of Canada-US defence relations: the future of the aerospace defence of North America (and anti-missile defence in particular), the struggle against non-traditional threats and the evolving cooperation between our defence industries. Each of these issues is given a chapter in this report.

A number of individuals contributed to varying degrees to the preparations for the 1999 National Defence Forum. The writer wishes to begin by expressing his profund gratitude to Professor Alex Macleod of the Political Science Department, Université du Québec à Montréal, who agreed to be the gathering's co-organizer and assume all consequent duties and responsibilities. A number of students also helped with the preparations for the Forum and contributed substantially to its success. These were Karine Bernier (Pol. Sci., UofM), Pierre Jolicoeur (Pol. Sci., UQAM), Marianne Niosi (Communications, UQAM), Chantal Robichaud (Pol. Sci., UQAM) and Andri Van Mens (Pol. Sci., UofM). Three other students helped us on the day of October 20: Alexandre Blais (Criminology, UofM), Émilie Potvin (Management, HEC) and Jean-François Rancourt (Pol. Sci., UQAM). We also received invaluable assistance from the Defence Public Affairs Bureau for Quebec, especially from Captain Sarto Leblanc and Nadine Archambault-Chapleau. We are indebted to them for much of the media activity surrounding this event.

This report is based on handwritten notes made at the conference. Any errors or omissions are the sole responsibility of the writer.

I. An Examination of the General Context and Identification of the Major Issues in Canada-US Relations in Defence

The first sessions of the day were allotted to an examination of the general context surrounding Canada-US relations in the area of defence. The preliminary statements and discussions among participants highlighted a number of details that are essential to understanding the current trend in relations between the two countries.

The United States is the world's only true superpower, whereas Canada has very limited resources that are steadily shrinking. This asymmetry colours all facets of Canada-US relations. For Canada, the main challenge posed by its ties to the United States is to find a balance between preserving a friendly relationship and seeking maximum independence (the security-sovereignty dilemma).

Relations between the two countries are very close, generally amicable and highly diversified, which helps to strengthen cooperation on defence. It is also a very rewarding relationship, since both partners derive major benefits in terms of both security and prosperity.

On the whole, relations between the two governments over the period 1993-1999 have been harmonious and free of acute tensions. Most disagreements, for the most part minor, have been resolved to the satisfaction of both parties.

Historically, the Canadian government has had to accept Washington's definition of threats (although not be in total agreement) and bear its share of the burden for implementing measures to block these threats.

In recent years, American leaders have voiced their apprehension regarding certain issues, particularly the drug trade, industrial espionage and the development of long-range missiles by "pariah states." Although not necessarily sharing the American sense of urgency about these threats, Canadians have taken some measures consistent with the wishes of certain US leaders.

These measures, however, merely represent minor adjustments pending clearer indications of the intentions of the US government, especially with regard to anti-missile defence and the concept of "homeland defence."

Generally speaking, if the intentions voiced by US leaders were to be confirmed, Canada would have to make some difficult decisions. Should it maximize its freedom to act by declining any involvement in US defence projects, even if this jeopardizes the benefits derived from defence ties with the United States? Or should it commit itself fully to these projects even if this entails some risks for Canada's independence or international influence?

It is difficult to clearly define the general direction the United States is taking on security matters. Some use the term "isolationism," while others prefer the idea of "unilateralism." The attitude and impact of Congress on this issue is arousing debate, with some feeling that it plays a significant role in defining security policy and others indicating that there are other influences to offset the considered opinions of some of the more conservative senators, with public opinion in the lead. One participant, however, noted that public opinion can sometimes be inflexible, for example in dealing with international commitments.

Moreover, the fact that the year 2000 will be a presidential election year contributes to this conceptual fuzziness, given that political leaders are tempted to use rhetoric calculated to please a certain segment of the electorate.

Participants expressed differing opinions about the risks run by the Canadian government if it refuses to become involved in the US projects. Despite the power differential between the two countries, the United States has only very rarely applied direct pressure to persuade the Canadian government to take part in projects it deems essential to its security. The fact that these are both democratic countries linked by a multitude of transnational exchanges may partly explain this attitude.

II. The Aerospace Defence of North America

The next session was spent examining the problem of the aerospace defence of North America and, by extension, the evolution of NORAD and anti-missile defence capabilities.

Over the next two years, Canadian leaders will have to rule on two important and closely interrelated issues, namely the renewal of the NORAD Agreement and of ballistic missile defence (BMD). NORAD is the most visible of the bilateral defence ties linking Canada and the United States. This agreement stands out from Canada's other international security commitments that as most of these other commitments are multilateral. Considering the basic asymmetry between the two countries, the NORAD agreement therefore poses a greater risk to Canadian autonomy. And belonging to NORAD leads Canadians to take positions concerning US anti-missile defence plans that are already embroiled in controversy.

Historically, these two issues have given rise to highly emotional debates in

Canada, for example, during the signing of the NORAD Agreement (1957-1958) and when Canada was invited by the United States to participate in the Strategic Defence Initiative (SDI). In the debates preceding renewal of the Agreement in 1986, for example, many people pointed to the risks of "strategic drift" (ie, a subtle but significant shift in NORAD's mandate), a move that would not necessarily serve the interests of Canada.

Similar questions are being asked today, with the Agreement coming up for renewal in 2001 and the United States at work on a new continental anti-missile defence system. One of the problems facing Canadian leaders arises from the fact that they do not have access to the same information as their US counterparts and thus find it difficult to make informed decisions. Are the threats invoked by the US leaders (missile programs in China, North Korea, Iran or Iraq) actually real? Are they of genuine concern to Canada?

Various information essential to making "informed decisions" is still vague: How and at what pace will the various missile programs deemed threatening develop? Is the American BMD program being artificially inflated by the election deadline of the year 2000?

It is unlikely that American plans will arouse the same passionate debates as in 1986. The disappearance of the Cold War environment, the vague nature of the threat and the technical complexity of the issue may dampen the interest of the public and the media.

Canadians, for their part, are not yet in a position to know whether the planned BMD system will actually protect Canada. And more generally speaking, there seems to be no consensus on the existence of a genuine threat to Canada or the nature of this threat. Some participants, however, see this as a non-issue: the point is to decide whether the United States perceives a threat, and it is on this basis that Canada must decide whether or not to participate in US projects intended to block this threat.

A good number of speakers saw the US project as inevitable (election year or not) and felt that Canada had to try to safeguard its own interests in this process. Moreover, it is highly likely that Canada will be "sucked into" this project due to the many formal and informal ties that bind the two countries together. Non-commitment would marginalize Canada and send a negative message to the United States.

Considered from another standpoint, it may be that the American plans will jeopardize the arms control agreements (ABM and Start II). In this case, Canada's main priority should be to find a compromise that will save what is salvageable in these agreements. The Canadian government would then be able to minimize the liabilities stemming from contradictions between two pillars of its security policy.

III. US Viewpoints

The midday session dealt with US perceptions of defence relations with Canada.

On the whole, the relations between the two countries were described as excellent by the American participants. However, certain challenges loom on the horizon. Considering the decisions that will have to be made over the next few years, both governments will have to be prepared for compromise. In the short term, the main problem to be resolved has to do with the defence

production agreements:

- Information on military technologies must be better protected;
- Export controls have to be implemented;
- These problems must be handled with due regard for the differences in effective legislation in the two countries;
- It is also essential to quantify the impact of privatization in a sector where, until lately, negotiations could be limited to governments only.

In the medium term, Canada and the United States will have to engage discussion on strategic issues of common interest, for example:

- The proliferation of weapons of mass destruction and the protection of infrastructures and populations.
- European security and the preservation of transatlantic relationships.

Lastly, in the longer term, both governments will have to deal with the growing gap in the resources each of them devotes to defence:

- At present, the United States spends 40 times more than Canada on defence, and this gap is widening;
- How do we make the best possible use of the new technologies?
- How do we pool both countries' resources to manage security problems against which traditional methods are relatively ineffective (for example, in the area of peacekeeping)?

The biggest challenge, however, is ensuring that security relations continue to be as profitable to both countries as they are now. Cooperation is never so effective as when all parties are deriving equal satisfaction.

IV. Non-traditional Threats and the Role of the Canadian Forces

One of the problems hampering current thinking about Canada-US relations lies in the lack of a common point of reference and comparable historical experiences. Today's international system is unipolar, which makes for an altogether new situation, especially in terms of relations between the two countries. It means, for example, that Canada will be hard-pressed to find a counterbalance to US influence since that country has no rivals any more. Canadians now have no alternative: they have to work with the United States.

This is especially true when we come to the so-called "non-traditional" threats (sometimes also described as "non-military threats"). These include illegal immigration, drug trafficking, transborder criminality, computer piracy and sabotage and infringements of democracy.

This type of threat raises certain problems. Though both governments see these as definitely worrisome, they do not view them as having the same importance. However, the United States' dominant position enables that country to argue its views and set the priorities. Countries like Canada have no alternative but to place these priorities on their security agendas. In this sense, the policy of the United States can be described as "unilateralist."

To date, Canada-US relations have been marked by respect, and the positions taken by Canada have not been trampled underfoot. At this level, multilateralism has served Canada's interests well. To maintain this state of

affairs, however, it is important to keep working on a multilateral basis and to ensure continued public support, in Canada as elsewhere.

The Canadian Forces are not ready to assume, on their own, significant duties in the struggle against non-traditional threats. Nor have they been given a mandate to do so by the political authorities. Before entrusting them with such a role, it would be appropriate to wonder about the suitability of such a move and its acceptance by the citizens. Some feel it would be more useful to increase the resources of the civil authorities (which are working well so far) than to expand the participation of the Canadian Forces.

The fight against non-traditional threats may be an area in which it would be possible to strengthen cooperation between the two countries. The Canadian government could define some options in this sense and take the initiative in order to curb criticism in the United States (which has been growing for some time), put a stop to the feelings of suspicion this arouses and sidestep US policies that work against the values and interests of Canadians. Other participants suggested that the Canadian government define its own concept of the threat so that it can stand out from the United States and take initiatives more consistent with its own interests.

Some participants challenged the very idea of "non-traditional threats." These phenomena are not necessarily new and do not pose threats in the military meaning of that word. Others held that inasmuch as the US government perceives these phenomena as threats Ottawa has no choice but to take them seriously: Canadian territory can be used as an access route to the United States. In this as in other areas, Canada has to take US perceptions into account.

This point becomes even more valid when we consider that Canada is increasingly seen in Washington as a "component of the hemisphere," which means it can be dealt with on the same basis as Latin American countries even though the problems festering there are very different. Border controls speak to this matter, since the border between Mexico and the United States raises problems that have nothing in common with the ones that arise on the Canada-US frontier. The Canadian government must therefore take diplomatic and political measures to dispel potential confusion in this area.

V. Economic Relations and the Defence Industry

On April 12, 1999, the US government amended the ITAR (International Traffic in Arms Regulations), a move that could have had serious effects on Canada-US cooperation in defence production. These regulations stipulated that Canadian firms had to obtain certificates before gaining access to the technologies required for the production of military materiel. They therefore jeopardized the basis of this trade inasmuch as they eliminated much of the preferred access to the US market enjoyed by Canadian firms.

On October 7, with President Clinton's visit just hours away, Secretary of State Madeleine Albright and Foreign Affairs Minister Lloyd Axworthy found a compromise that spared Canadian firms from having to submit to the certification process. Though these firms had a narrow escape, the episode raises some questions and concerns for the future.

The precise consequences of such a measure on the activities of these Canadian firms remain hard to quantify, but they would be significant. Some sources cite 2,000 jobs and sales of over $500 million. The problem is that Canada means relatively little to the United States (barely 5% of US armed

forces procurement), while the US market is essential to the Canadian industry, accounting for 50% of production. Some of the exchanges between participants dealt with assessing the figures involved.

It is also appropriate to note that the ITAR apply to a host of "dual-purpose" (civilian and military) products. They may therefore have consequences in other industrial areas seemingly distant from defence production. However, the fact that the Canadian and American industries are so strongly integrated might result in a "boomerang effect" by which measures affecting Canadian firms would have repercussions on their US partners.

The new US regulations are more indicative of economic concerns-the competitiveness of an important US industrial sector-than of actual security problems. Four considerations have to be weighed in order to understand the present situation:

The globalization of trade and production

Industrial production is increasingly subject to the globalization phenomenon. This translates into loss of control over the production process by American companies. US businesses are losing their advantage and this situation exacerbates the US trade deficit.

Transformations in market structure

The end of the Cold War resulted in falling demand and a trend towards corporate mergers, especially in Europe. The new companies born of these mergers are now powerful enough to compete with US corporations.

Transformations in types of products in demand

The "Revolution in Military Affairs" (RMA) is creating increased demand by armed forces for products involving information technologies. Since these products are generally developed by civilian industries, the distinction between the two industrial sectors is tending to blur. Competition is therefore livelier and it becomes harder to control so-called "sensitive" information.

Transformations in production methods

The reduction of production costs does not begin with economies of scale any more: it involves partnerships. This means it is no longer necessary to concentrate production in large units in order to develop sophisticated systems. This trend is also spurring the competition phenomenon and posing more acute security problems.

Inasmuch as these phenomena are more concerned with the development of technology and industrial production, little place is left to reflect on the role of the military and the Department of National Defence. However, the ITAR might have positive consequences if they make it possible to draw Canadians' attention to US concerns and force them to review some of their habits.

VI. General Comments on the Forum

Media participants expressed their gratitude at having been invited to take part in this forum. The event was a major source of information for them. A number of connections were established between media representatives and university

experts, and the media representatives fully intend to strengthen these ties in future as they write their articles.

One participant wanted to register a comment on the consultation as a whole. Several points were raised.

- Women were under-represented in the group;
- The group was not representative of the Canadian population;
- Discussions were bereft of ethical or human considerations. According to this participant, the trade in defence equipment should be placed in the same category as trade in slaves, sex or drugs, as they all create victims. No one was wondering about the consequences of the arms trade.

The high level and quality of the discussions were emphasized by a number of participants.

1 November 1999

Français | Contact Us | Help | Search | Canada Site

Published: 2002-12-23 Important Notices

À propos du Groupe des politiques
Politique de défense
La Défense et les programmes universitaires
La Défense et le Parlement
Documents
- Documents sur la politique de défense
- Documents d'analyse stratégique
- Rapports des forums sur la défense

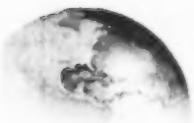
Les relations canado-américaines en matière de défense

Forum sur la Défense
Montréal, 20 octobre 1999
Rapport

par

Stéphane Roussel
Professeur de science politique
Université de Montréal

TABLE DES MATIÈRES



Introduction

I. Examen du contexte général et identification des principaux enjeux des relations canado-américaines en matière de défense

II. La défense aérospatiale de l'Amérique du Nord

III. Les perspectives américaines

IV. Les menaces non-traditionnelles et le rôle des Forces canadiennes

V. Les relations économiques et l'industrie de la défense

VI. Commentaires généraux sur le forum

Introduction

Le 20 octobre 1999, le Groupe d'étude et de recherche sur la sécurité internationale (Université de Montréal/Université McGill) et le Centre d'études des politiques étrangères et de sécurité (Université du Québec à Montréal) ont organisé, à la demande du ministère de la Défense nationale, une consultation sur les relations canado-américaines en matière de défense.

Cette rencontre a eu lieu à l'Hôtel Crowne Plaza de Montréal. Une soixantaine de personnes, provenant d'horizons aussi différents que les ministères fédéraux concernés, les organisations non-gouvernementales, les Forces canadiennes, les universités et le milieu des affaires (voir la liste des participants fournie en annexe).

L'objet de la consultation visait à donner l'occasion à ces groupes et individus d'exprimer leurs préoccupations et leurs idées, de manière à permettre au ministère de la Défense d'amorcer une réflexion en profondeur sur le sujet. Plus spécifiquement, trois aspects des relations canado-américaines en matière de défense ont fait l'objet de discussions : l'avenir de la défense aérospatiale de l'Amérique du Nord (en particulier, la défense antimissile), la lutte contre les menaces non traditionnelles et l'évolution de la coopération entre les industries de défense. Chacun de ces thèmes fait l'objet d'un chapitre de ce rapport.

Plusieurs personnes ont collaboré, de près ou de loin, à la préparation du Forum sur la Défense nationale 1999. L'auteur souhaite d'abord témoigner toute sa reconnaissance à Alex Macleod, professeur au Département de science politique de l'Université du Québec à Montréal, qui a accepté d'être co-organisateur de la rencontre, assumant toutes les tâches et responsabilités qui en découlent. Plusieurs étudiant(e)s ont également participé à la préparation du Forum et ont largement contribué à sa réussite. Il s'agit de Karine Bernier (Sc. politique - UdM), Pierre Jolicœur (Sc. Politique - UQAM), Marianne Niosi (Communications - UQAM), Chantal Robichaud (Sc. politique - UQAM) et Andri Van Mens (Sc. politique - UdM). Trois autres étudiant(e)s nous ont assistés lors de la journée du 20 octobre, soit Alexandre Blais (Criminologie - UdM), Émilie Potvin (Gestion - HEC) et Jean-Francois Rancourt (Sc. politique - UQAM). Nous avons également reçu une aide précieuse du Bureau d'Affaires publiques de la Défense (Québec), en particulier du Capitaine Sarto Leblanc et de Nadine Archambault-Chapleau. Nous leur devons une grande partie des retombées médiatiques de cet événement.

Ce rapport a été rédigé à partir de notes manuscrites prises lors de la conférence. Les erreurs ou omissions n'engagent que la responsabilité de l'auteur.

I. Examen du contexte général et identification des principaux enjeux des relations canado-américaines en matière de défense

Les premières séances de la journée ont été consacrées à l'examen du contexte général qui entourent les relations canado-américaines en matière de défense. Les exposés préliminaires et les débats entre participants ont fait ressortir un certain nombre de constats essentiels à la compréhension de la dynamique actuelle des relations entre les deux États.

Les États-Unis constituent la seule véritable superpuissance mondiale, tandis que le Canada ne dispose que de ressources limitées et en constante réduction. Cette asymétrie teinte tous les aspects des relations canado-américaines. Pour le Canada, le principal défi que posent les liens avec les États-Unis consiste à trouver un équilibre entre la préservation d'une relation amicale et la recherche d'une indépendance maximale (dilemme sécurité / souveraineté).

Les relations entre les deux États sont très étroites, fondamentalement amicales et très diversifiées, ce qui contribue à consolider la coopération en matière de défense. Elles sont également très riches, puisque les deux partenaires en retirent de grands avantages, tant en termes de sécurité que de prospérité.

Dans l'ensemble, au cours de la période 1993-1999, les relations entre les deux

gouvernements ont été harmonieuses et exemptes de tensions vives. La plupart des différends, généralement mineurs, ont pu être résolus à la satisfaction des deux parties.

Historiquement, le gouvernement canadien a dû accepter la définition de la menace adoptée par Washington (même s'il ne la partageait pas entièrement) et a dû assumer sa part du fardeau dans la mise en œuvre des mesures destinées à contrer ces menaces.

Au cours des dernières années, les dirigeants américains ont exprimé certaines craintes, en particulier en ce qui a trait au trafic de stupéfiants, à l'espionnage industriel ou au développement de missiles à longue portée par des « États-parias ». Bien qu'ils ne partagent pas nécessairement le sentiment d'urgence face à ces menaces, les Canadiens ont adopté certaines mesures qui vont dans le sens de ce que souhaitent certains dirigeants américains.

Toutefois, ces mesures ne constituent que des ajustements mineurs, en attendant des indications plus claires sur les intentions du gouvernement américain, notamment en ce qui touche à la défense antimissiles ou au concept de homeland defense.

▲

De façon générale, si les intentions exprimées par les dirigeants américains se confirmaient, le Canada devrait faire des choix délicats. Devrait-il maximiser sa liberté d'action en ne s'impliquant pas dans les projets de défense américains, même si cela devait mettre en péril les avantages qu'il retire des liens de défense avec les États-Unis? Devrait-il, au contraire, s'engager pleinement dans ces projets, même si cela pose certains risques en termes d'autonomie ou d'influence internationale?

Il semble difficile de circonscrire avec netteté l'orientation globale adoptée par les États-Unis en matière de sécurité. Certains utilisent le terme « isolationnisme » tandis que d'autres préfèrent la notion « d'unilatéralisme ». L'attitude et l'impact du Congrès sur ce plan suscitent quelques débats, les uns estimant qu'il joue un rôle important dans la définition des orientations de sécurité, les autres indiquant qu'il existe d'autres influences qui font contrepoids aux opinions arrêtées de quelques sénateurs plus conservateurs - notamment l'opinion publique. Un participant note cependant que l'opinion publique peut parfois se montrer intransigeante, par exemple en ce qui a trait aux engagements internationaux.

De plus, le fait que l'année 2000 sera une année électorale présidentielle contribue à ce flou conceptuel, dans la mesure où les dirigeants politiques sont tentés d'utiliser une rhétorique susceptible de plaire à une certaine fraction de l'électorat.

Les participants ont exprimé des opinions divergentes quant aux risques que cours le gouvernement canadien en refusant de s'engager dans les projets américains. Malgré le différentiel de puissance entre les deux États, les États-Unis n'ont que très rarement recours aux pressions directes pour convaincre le gouvernement canadien de participer aux projets qu'ils jugent essentiel à leur sécurité. Le fait qu'il s'agit de deux États démocratiques et qu'ils sont liés par de très nombreux flux transnationaux peut, en partie, expliquer cette attitude.

▲

II. La défense aérospatiale de l'Amérique du Nord

La séance suivante a été consacrée à l'examen de la problématique de la défense aérospatiale de l'Amérique du Nord, donc à l'évolution du NORAD et à la défense antimissile.

Au cours des deux années à venir, les dirigeants canadiens devront se prononcer sur deux questions importantes et intimement liées l'une à l'autre, soit le renouvellement de l'Accord NORAD et la défense antimissiles balistiques (BMD). Le NORAD constitue le plus visible des liens bilatéraux qui unissent le Canada et les États-Unis en matière de défense. Cet accord se distingue des autres engagements de sécurité internationaux du Canada, dans la mesure où la plupart de ces engagements sont multilatéraux. Compte-tenu de l'asymétrie fondamentale entre les deux États, il comporte donc plus de risques pour l'autonomie du Canada. Par ailleurs, le fait d'adhérer au NORAD amène les Canadiens à prendre position face aux projets américains de défense antimissiles, projets qui soulèvent la controverse.

Historiquement, ces deux questions ont fait naître des débats teintés d'émotions au Canada, que soit lors de la signature de l'Accord NORAD (1957-1958) ou encore de l'invitation faite au Canada par les États-Unis de se participer à l'Initiative de Défense stratégique (IDS). Ainsi, lors des débats précédant le renouvellement de l'Accord en 1986, de nombreux intervenants ont fait valoir les risques de « dérive stratégique » (i.e. un changement subtil mais significatif de mandat du NORAD), dérive qui ne servirait pas nécessairement les intérêts du Canada.

Des questions semblables se posent aujourd'hui, alors que l'Accord doit être renouvelé en 2001 et que les États-Unis élaborent un nouveau système de défense antimissiles pour le continent. L'un des problèmes auxquels font face les dirigeants canadiens tient au fait qu'ils ne disposent pas des mêmes informations que leurs collègues des États-Unis, et donc qu'ils peuvent difficilement porter un jugement éclairé sur la question. Les menaces évoquées par les dirigeants américains (les programmes de missiles chinois, nord-coréens, iraniens ou irakiens) sont-elles bien réelles? Concernent-elles bien le Canada?

Plusieurs données, dont la connaissance est essentielle à une « décision éclairée », demeurent encore vagues : Comment et à quel rythme vont évoluer les différents programmes de missiles jugés menaçants? Le projet de BMD américain est-il artificiellement gonflé par l'échéance électorale de 2000?

Il est peu probable que le projet américain soulève les mêmes débats passionnés qu'en 1986. La disparition du climat de guerre froide, le caractère très flou de la menace, ainsi que la complexité technique de la question pourront contribuer au désintéressement de l'opinion publique et des médias.

▲

Par ailleurs, les Canadiens ne sont pas encore en mesure de savoir si le système de BMD projeté protégera réellement le Canada. De façon plus générale, il ne semble pas y avoir de consensus sur l'existence d'une menace réelle contre le Canada et sur la nature de cette menace. Certains participants estiment cependant qu'il s'agit d'une fausse question : Il s'agit plutôt de déterminer si les États-Unis perçoivent une menace, et c'est sur cette base que le Canada doit déterminer s'il participe - ou non - aux projets américains destinés à contrer cette menace.

Bon nombre d'intervenants estiment que la réalisation du projet américain est inéluctable (année électorale ou pas), et que le Canada doit chercher à préserver ses intérêts dans ce processus. Il est d'ailleurs fort probable qu'il sera "aspiré" dans ce projet, en raison de la multiplicité des liens formels et informels

qui lient les deux états. Ne pas s'y engager marginaliserait le Canada et enverrait un signal négatif aux États-Unis.

D'un autre côté, il est possible que les plans américains mettent en péril les accords de contrôle des armements (ABM et Start II). En ce cas, la principale priorité du Canada devrait être de trouver un compromis pour sauver les dimensions de ces accords qui peuvent l'être. Le gouvernement canadien pourra ainsi minimiser les inconvénients qui surgissent des contradictions entre deux piliers de sa politique de sécurité.

III. Les perspectives américaines

La séance du midi a porté sur la perception américaine des relations de défense avec le Canada.

Dans l'ensemble, les relations entre les deux pays sont qualifiées d'excellentes par les participants américains. Toutefois, certains défis émergent à l'horizon. Compte-tenu des décisions qui devront être prises au cours des années à venir, les deux gouvernements devront être disposés à faire des compromis. À court terme, le principal problème à résoudre concerne les accords sur la production de matériel de défense :

- Les informations sur les technologies militaires doivent être mieux protégées;
- Il est nécessaire d'exercer un contrôle sur l'exportation;
- Ces problèmes doivent être abordés en tenant compte des différences dans la législation en vigueur dans les deux pays;
- Il est également essentiel de mesurer l'impact des privatisations dans un secteur où, jusqu'à récemment, il était possible de s'en tenir à des négociations entre gouvernements.

À moyen terme, le Canada et les États-Unis devront entreprendre des discussions sur des questions stratégiques d'intérêt commun, notamment:

- La prolifération des armes de destruction massive et sur la protection des infrastructures et des populations.
- La sécurité européenne et le maintien des relations transatlantiques.

Enfin, à plus long terme, les deux gouvernements devront gérer l'écart grandissant dans les ressources que chacun d'eux consacre à la défense:

- Actuellement, les États-Unis consacrent 40 fois plus que le Canada à la défense, et cet écart va croissant;
- Comment faire le meilleur usage possible des nouvelles technologies?
- Comment mettre en commun les ressources des deux pays pour gérer les problèmes de sécurité face auxquels les méthodes traditionnelles sont peu efficaces (par exemple, dans le domaine du maintien de la paix)?

Toutefois, le plus grand défi consiste à s'assurer que les relations de sécurité demeurent toujours aussi profitables aux deux États. La coopération n'est jamais aussi efficace que lorsque toutes les parties en retirent une égale satisfaction.

IV. Les menaces non traditionnelles et le rôle des Forces canadiennes

L'un des problèmes qui minent la réflexion actuelle sur les relations canado-américaines tient à l'absence de point de repère et d'expériences historiques comparables. Le système international actuel est unipolaire, ce qui constitue une situation toute à fait nouvelle, notamment pour les relations entre les deux États. Elle signifie, entre autres, que le Canada pourra difficilement trouver un contrepoids à l'influence américaine, puisque celle-ci n'a plus de rivaux. Les Canadiens n'ont plus d'alternative et doivent collaborer avec les États-Unis.

Ceci est particulièrement vrai en ce qui concerne les menaces dites « non-traditionnelles » (parfois aussi qualifiées de « menaces non-militaires »). Il s'agit en particulier de l'immigration illégale, du trafic de stupéfiants, de la criminalité transfrontalière, du piratage et du sabotage informatique, ainsi que des atteintes à la démocratie.

Ce type de menace pose certains problèmes. Si les deux gouvernements considèrent qu'elles sont effectivement préoccupantes, ils n'y accordent pas la même importance. Toutefois, la position dominante des États-Unis leur permet de faire valoir leur vue et d'établir les priorités. Les États comme le Canada n'ont d'autre choix que d'intégrer ces priorités à leur agenda de sécurité. En ce sens, la politique menée par les États-Unis peut être qualifiée d'"unilatéraliste".

Jusqu'à présent, les relations canado-américaines ont été empreintes de respect et les positions défendues par le Canada n'ont pas été foulée au pied. Sur ce plan, le multilatéralisme a bien servi les intérêts canadiens. Toutefois, pour maintenir cet état de choses, il importe de continuer à travailler sur une base multilatérale et de s'assurer de conserver l'appui de l'opinion publique, au Canada comme ailleurs.

Les Forces canadiennes ne sont pas prêtes à assumer, de façon autonome, des tâches significatives dans la lutte contre les menaces non-traditionnelles. Elles n'ont d'ailleurs pas reçu de mandat à cette fin de la part des autorités politiques. Avant de leur confier un tel rôle, il serait opportun de s'interroger sur la pertinence d'une telle mesure et sur son acceptation par la population. Selon certains, il serait plus utile d'accroître les ressources des corps civils (qui, jusqu'à présent, font du bon travail) que d'augmenter la participation des Forces canadiennes.

La lutte contre les menaces non-traditionnelles est peut-être un secteur où il serait possible de renforcer la coopération entre les deux États. Le gouvernement canadien pourrait définir certaines options en ce sens et prendre l'initiative, ceci pour limiter les critiques aux États-Unis (qui se multiplient depuis un certain temps), couper court aux sentiments de méfiance qui en découlent et court-circuiter les politiques américaines qui vont à l'encontre des valeurs et des intérêts des Canadiens. D'autres participants suggèrent que le gouvernement canadien définisse sa propre conception de la menace, de manière à pouvoir se démarquer des États-Unis et prendre des initiatives plus conformes à ses intérêts.

Certains participants remettent en question la notion de « menaces non-traditionnelles ». Les phénomènes observés ne sont pas nécessairement nouveaux, et ne constituent pas des menaces au sens militaire du terme. D'autres rétorquent que, dans la mesure où le gouvernement américain perçoit ces phénomènes comme des menaces, Ottawa n'a guère de choix de les prendre au sérieux, puisque le territoire canadien peut servir de voie d'accès vers les États-Unis. En ce domaine comme dans d'autres, le Canada doit tenir

compte des perceptions américaines.

Le point précédent est d'autant plus vrai que, à Washington, le Canada est de plus en plus considéré comme une « composante de l'hémisphère », ce qui signifie qu'il pourrait être traité sur le même pied que les États latino-américains, alors que les problèmes qui y sévissent sont très différents. Le contrôle des frontières est éloquent sur ce point, puisque les frontières entre le Mexique et les États-Unis posent des problèmes sans commune mesure avec ceux qui surgissent à la frontière canado-américaine. Le gouvernement canadien doit donc prendre les mesures diplomatiques et politiques pour dissiper d'éventuelles confusions sur ce plan.

V. Les relations économiques et l'industrie de la défense

Le 12 avril dernier, le gouvernement américain modifiait l'ITAR (International Traffic in Arms Regulations), ce qui aurait pu gravement affecter la coop ération canado-américaine en matière de production de matériel de défense. Cette réglementation stipulait que les compagnies canadiennes devaient obtenir un certificat avant d'avoir accès aux technologies nécessaires à la production de matériel militaire. Elle mettait donc en péril les fondements de ces échanges, dans la mesure où elle retire une grande partie de l'accès privilégié au marché américain dont jouissaient les compagnies canadiennes.

Le 7 octobre, à quelques heures de la visite du Président Clinton, la secrétaire d'État, Madeleine Albright, et le ministre des Affaires étrangères, Lloyd Axworthy, trouvaient un compromis qui évitait aux compagnies canadiennes d'avoir à se soumettre au processus de certification. Si ces compagnies l'ont échappé belle, l'épisode suscite certaines questions et inquiétudes pour l'avenir.

Les conséquences précises d'une telle mesure sur les activités de ces compagnies demeurent difficiles à quantifier, mais elles seraient significatives. Certaines sources évoquent 2 000 emplois et un chiffre d'affaires de plus de 500 millions de dollars. Le problème est que le Canada compte relativement peu pour les États-Unis (à peine 5% des achats par les forces armées des États-Unis), alors que le marché américain est essentiel aux industries canadiennes, puisque 50% de la production y est écoulée. Une partie des échanges entre les participants a d'ailleurs porté sur l'évaluation des chiffres en cause.

Il convient également de noter que l'ITAR s'applique à de nombreux produits à « double usage » (civil et militaire). Elle peut donc avoir des conséquences dans d'autres secteurs industriels, apparemment éloignés de la production de défense. Toutefois, le fait que les industries canadiennes et américaines soient si fortement intégrées pourrait entraîner un « effet boomerang », au sens où les mesures affectant les compagnies canadiennes pourraient bien se répercuter sur leurs partenaires américains.

La nouvelle réglementation américaine reflète plus des préoccupations économiques - la compétitivité d'un secteur industriel important aux États-Unis - que de véritables problèmes de sécurité. Quatre considérations doivent être pris en compte pour comprendre la situation actuelle:

La globalisation des échanges et de la production

La production industrielle est de plus en plus soumise au phénomène de globalisation. Ceci se traduit par une perte de contrôle des entreprises américaines sur le processus de production. Les entreprises américaines perdent leurs avantages et cette situation accentue le déficit commercial des États-Unis.

Les transformations de la structure du marché

La fin de la guerre froide a entraîné une diminution de la demande, ainsi qu'une tendance à la fusion des entreprises, en particulier en Europe. Les nouvelles entreprises qui naissent de ces fusions sont désormais suffisamment puissantes pour faire concurrence aux compagnies américaines.

Les transformations dans la nature des produits demandé s

La « révolution dans les affaires militaires » (RMA) crée, au sein des forces armées, une demande croissante pour les produits liés aux technologies de l'information. Ces produits étant généralement développés par les industries civiles, la démarcation entre les deux secteurs industriels tend à s'effacer. La concurrence est donc plus vive et le contrôle des informations dites « sensibles » plus difficiles.

Les transformations des méthodes de production

La réduction des coûts de production ne passe plus par les économies d'échelle, mais plutôt par des partenariats. Il n'est donc plus nécessaire de concentrer la production dans de grandes unités pour permettre l'élaboration de systèmes sophistiqués. Cette tendance accentue également le phénomène de concurrence et pose des problèmes de sécurité plus aiguë.

Dans la mesure où ces phénomènes concernent plus l'évolution de la technologie et de la production industrielle, il n'y a que peu de place pour une réflexion sur le rôle des militaires et du ministère de la Défense nationale. Toutefois, l'ITAR pourrait avoir des conséquences positives si elle permet d'attirer l'attention des Canadiens sur les préoccupations américaines et les obliger à revoir certaines habitudes.

VI. Commentaires généraux sur le Forum

Les participants des médias ont exprimé leur gratitude pour avoir été invités à participer à ce forum. Cet événement a été une grande source d'informations pour eux. Plusieurs liens ont été créés entre les représentants des médias et certains experts universitaires, et les représentants des médias entendent bien resserrer ces liens dans le futur pour la rédaction de leur articles.

Un participant a tenu à émettre un commentaire sur l'ensemble de la consultation. Plusieurs points ont été soulevées.

- Les femmes sont peu représentées dans ce groupe;
- Le groupe n'est pas représentatif de la population canadienne;
- Les discussions ont été dépourvues de considérations éthiques ou humaines. Selon ce participant, le commerce du matériel de défense doit être placé dans la même catégorie que le commerce des esclaves, la prostitution et le trafic de drogue, puisqu'ils font tous des victimes. Personne ne s'est interrogé sur les conséquences du commerce des

armes.

Le haut niveau et la qualité des discussions ont été soulignés par plusieurs participants.

1er novembre 1999